Ulrike Lembke*

Aufgedrängte ‚Gehsteigberatung' zum Thema Schwangerschaftsabbruch

§§ 1, 3 PolG BW Schutz der Privatsphäre schwangerer Frauen vor aufgedrängten Bildern und Meinungen zum Thema Schwangerschaftsabbruch.

Das an einen privaten Verein gerichtete Verbot, unmittelbar vor einer anerkannten Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle Personen auf eine Schwangerschaftskonfliktsituation anzusprechen und ihnen unaufgefordert Broschüren, Bilder oder Gegenstände zu diesem Thema zu zeigen oder zu überreichen (sog. Gehsteigberatung), kann auch unter Berücksichtigung der Meinungs- und der Glaubensfreiheit gerechtfertigt sein im Hinblick auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen und das dem Schutz des ungeborenen Lebens dienende Beratungskonzept des Schwangerschaftskonfliktberatungsgesetzes.

BVerwG vom 22.07.2013 – 6 B 3/13; VGH BW vom 11.10.2012 – 1 S 36/12; VGH BW vom 10.06.2011 – 1 S 915/11; VG Freiburg vom 04.03.2011 – 4 K 314/11.

Schwangerschaftsabbruch im deutschen Recht

Die Regelung des Schwangerschaftsabbruchs ist seit jeher eine besonders umstrittene Materie.[1] Mit dem Reichsstrafgesetzbuch von 1871 wird die Strafbarkeit der Abtreibung in § 218 RStGB festgelegt. Proteste und Initiativen gegen § 218 RStGB führen Ende der 1920er Jahre zu wesentlichen Milderungen der Strafandrohung und zur Anerkennung der medizinischen Indikation (Gefahr für Leib und Leben der Mutter), welche einen Abbruch rechtfertigen kann. Im Nationalsozialismus werden die Strafen für Schwangerschaftsabbrüche wesentlich verschärft, zugleich aber (Zwangs-) Abtreibungen ‚rassisch oder eugenisch unerwünschten' Nachwuchses straffrei gestellt. Nach 1945 gilt in der BRD die Weimarer Regelung, in der DDR ein restriktives Indikationenmodell. Ab 1972 werden in der DDR Abbrüche in den ersten drei Monaten der Schwangerschaft straffrei gestellt (Fristenregelung), 1974 wählt auch der Bundestag dieses Modell. Das BVerfG hebt die Fristenregelung 1975 auf, wobei es erstmals seine grundrechtliche Schutzpflichtendogmatik entwickelt, in der „das ungeborene Leben" als Rechtssubjekt der „Persönlichkeitsentfaltung" der Schwangeren gegenüber gestellt und ihre grundsätzliche Pflicht zur Austragung der Schwangerschaft postuliert wird.[2] Das BVerfG akzeptiert aber das Indikationenmodell (Straffreiheit bei Lebens- und schwerer Leibesgefahr für die Schwangere, nach Vergewaltigung, bei schwerer Schädigung des Embryos und bei besonderer sozialer Notlage), welches 1976 Gesetz wird.

Mit der deutschen Einheit gelten Fristenregelung und Indikationenmodell zunächst nebeneinander, dringend muss ein Kompromiss gefunden werden. 1992 beschließt der Bundestag die Straflosigkeit eines Abbruchs in den ersten drei Schwangerschaftsmonaten, wenn der Abbruch von einem Arzt bzw. einer Ärztin vorgenommen wird, die Schwangere in einer Not- und Konfliktlage war und sich mindestens drei Tage vor dem Abbruch professionell hat beraten lassen. Das BVerfG hebt auch dieses Gesetz auf und beharrt auf der grundsätzlichen Austragungspflicht der Schwangeren und der Rechtswidrigkeit jedes nicht indizierten Abbruchs.[3] 1995 tritt ein kombiniertes Fristen- und Indikationenmodell in Kraft, welches vom BVerfG nicht beanstandet wird. Danach ist der Schwangerschaftsabbruch nicht rechtswidrig, wenn er auf Grund medizinischer oder kriminologischer Indikation vorgenommen wird, und nicht strafbar, wenn er innerhalb der ersten drei Monate vorgenommen wird, die Schwangere sich in einer Not- oder Konfliktlage befindet und sie vor dem Abbruch eine professionelle Beratung in Anspruch genommen hat, welche auf die Fortführung der Schwangerschaft abzielt (vgl. § 219 StGB).[4]

Sachverhalt

In der Stadt Freiburg im Breisgau gibt es eine staatlich anerkannte Beratungsstelle von pro familia, welche auch die Beratungsbescheinigungen ausstellt, ohne die ein straffreier Schwangerschaftsabbruch nicht möglich ist. Ein privater Verein hat es sich zum Ziel gemacht, Schwan-

* Juniorprofessorin für Öffentliches Recht und Legal Gender Studies an der Universität Hamburg.

1 Zur Geschichte der Regelungen vgl. sehr knapp *Tanja Henking,* Wertungswidersprüche zwischen Embryonenschutzgesetz und den Regelungen des Schwangerschaftsabbruchs?, 2010, S. 113 ff.; *Jan Seibel,* Straf- und zivilrechtliche Probleme des „beratenen" Schwangerschaftsabbruchs, 2007, S. 7 ff.

2 BVerfG vom 25.02.1975, BVerfGE 39, 1–95. Differenzierte Analyse und Kritik von *Ute Sacksofsky,* in: Beate Rudolf (Hg.), Geschlecht im Recht, 2009, S. 191–215; klar ablehnend auch *Barbara Duden,* Der Frauenleib als öffentlicher Ort: Vom Missbrauch des Begriffs Leben, 2007.

3 BVerfG vom 28.05.1993, BVerfGE 88, 203-366. Eine spannende Analyse beider Entscheidungen liefert *Christian Stahl,* Bundesverfassungsgericht und Schwangerschaftsabbruch: der Einfluss der Weltanschauung von Bundesverfassungsrichtern auf die Rechtsprechung in weltanschaulichen Fragen, 2004.

4 Zur Wahrnehmung dieser Rechtslage vgl. die Studie von *Barbara Heitzmann,* Rechtsbewusstsein in der Demokratie: Schwangerschaftsabbruch und Rechtsverständnis, 2002.

gerschaftsabbrüche zu verhindern, und führt zu diesem Zweck direkt vor der Beratungsstelle innerhalb von deren Öffnungszeiten sog. Gehsteigberatungen durch. Dabei werden Passant/innen – insbesondere solche, welche die Beratungsstelle aufsuchen – von einem Mitglied des Vereins angesprochen, welches von einer still den Rosekranz betenden Person begleitet wird. Die Ansprache erfolgt häufig durch die Frage: „Sind Sie schwanger?" Die angesprochenen Personen werden inständig gebeten, Schwangerschaftsabbrüche zu unterlassen: „Mama, lass dein Kind leben!", und es werden ihnen Faltblätter in die Hand gedrückt, die Hilfsangebote suggerieren, aufgeklappt jedoch vor allem Bilder blutverschmierter und zerstückelter Föten enthalten, auch werden Plastikembryonen überreicht. Von Protesten der Mitarbeiter/innen der Beratungsstelle bzw. deren Bitte, ihr Anliegen nicht so vor der Beratungsstelle kundzutun, dass Klient/innen nicht ausweichen können, lässt sich der Verein nicht beeindrucken. Daraufhin erlässt die zuständige Behörde der Stadt Freiburg nach vorheriger Anhörung am 16.02.2011 eine für sofort vollziehbar erklärte Verfügung, mit der dem Verein und von ihm beauftragten Personen unter Androhung eines Zwangsgeldes in Höhe von 250 Euro untersagt wird, „im Bereich der gesamten …-Straße, Freiburg i. Br., Personen auf eine Schwangerschaftskonfliktsituation anzusprechen oder ihnen unaufgefordert Broschüren, Bilder oder Gegenstände zu diesem Thema zu zeigen oder zu überreichen, d. h. sogenannte Gehsteigberatungen durchzuführen".

Die Entscheidungen

Das VG Freiburg lehnt den vom Verein gestellten Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung als unbegründet ab und bestätigt die Rechtmäßigkeit des Verbots von sog. Gehsteigberatungen unmittelbar vor der Beratungsstelle. Diese Auffassung teilt auch der VGH Baden-Württemberg im einstweiligen Rechtsschutzverfahren und in seinem Urteil vom 11.10.2012.

Nach Ansicht der Gerichte kann die Untersagungsverfügung auf die polizeiliche Generalklausel nach §§ 1, 3 PolG BW gestützt werden. Das Straßenrecht entfalte keine Sperrwirkung, da es sich bei der sog. Gehsteigberatung nicht um eine straßenrechtliche Sondernutzung, sondern um eine noch im Rahmen des sog. kommunikativen Gemeingebrauchs[5] liegende Nutzung handele.

Die Gerichte gehen übereinstimmend davon aus, dass durch die „Gehsteigberatung" die öffentliche Sicherheit gefährdet ist, indem Rechtsgüter der Einzelnen – hier das allgemeine Persönlichkeitsrecht der angesprochenen Frauen – beeinträchtigt werden. Das nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht dient dem Schutz der engeren persönlichen Lebenssphäre, der umso intensiver ist, je näher das Geschehen dem Intimbereich steht. Eine Schwangerschaft, insbesondere im Frühstadium, sei entweder der Intimsphäre zuzuordnen oder weise eine besondere Nähe zu dieser auf. Der dabei möglicherweise entstehende Schwangerschaftskonflikt (also die Frage einer Abtreibung) sei ein höchstpersönlicher Konflikt, den die Schwangere nicht mit beliebigen Personen erörtern müsse. Die sog. Gehsteigberatung sei kein Hilfsangebot, welches lediglich die Sozialsphäre berühre, sondern ein Versuch der Einflussnahme durch Eindringen in die innerste Gedanken- und Gefühlswelt der Betroffenen. Irritierenderweise spricht der VGH hier mehrfach von einem „Eingriff" in das Persönlichkeitsrecht der angesprochenen Frauen. Ein privater Verein kann aber nicht in ein Grundrecht eingreifen, er kann höchstens grundrechtlich geschützte Rechtsgüter beeinträchtigen. Warum sich der VGH hier so schwer tut, das Polizeirecht als paradigmatische Ausprägung staatlicher Schutzpflichten grundrechtsdogmatisch zutreffend anzuwenden, erschließt sich nicht.

Auch die Abwägung zwischen Persönlichkeitsrecht und Meinungs- sowie Religionsfreiheit muss nach Ansicht beider Gerichte vorliegend nicht zu Gunsten letzterer ausfallen. Zwar sei die Meinungsfreiheit ein hohes Gut und Schwangerschaftsabbruch ein Thema von besonderem öffentlichem Interesse. Doch sei zum einen kein Verhalten geschützt, mit dem anderen, die nicht ausweichen können, eine bestimmte Meinung aufgezwungen werden solle. Zum anderen sei die Unterlassungsverfügung rechtmäßig, da der Verein an anderen Orten im Stadtgebiet nicht gehindert sei, seine sog. Gehsteigberatung durchzuführen, und auch weiterhin in der Nähe der Beratungsstelle allgemein seine Ansicht zu Schwangerschaftsabbrüchen kundtun könne. Auch schütze die Unterlassungsverfügung das ungeborene Leben, da die untersagte sog. Gehsteigberatung dem auf strikter Vertraulichkeit beruhenden Beratungskonzept des Schwangerschaftskonfliktgesetzes, welches eben diesem Schutz diene, diametral entgegenstehe.

Schließlich prüfen die Gerichte noch, ob die Unterlassungsverfügung auf Grund der polizeirechtlichen Subsidiaritätsklausel (§ 2 Abs. 2 PolG BW) ausgeschlossen ist. Zwar ist Rechtsschutz wegen einer Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts grundsätzlich vor den ordentlichen Gerichten zu suchen. Allerdings könnte es hier wegen der einmaligen Rechtsgutsbeeinträchtigung am Rechtsschutzinteresse fehlen. Auch wäre es Frauen in einer Schwangerschaftskonfliktsituation nicht zumutbar, sich durch einen solchen Antrag beim Zivilgericht zu offenbaren. Wegen der nicht unerheblichen Beeinträchtigung der Rechte einer unbestimmten Zahl

5 Seit HmbOVG vom 14.12.1995 - Bf II 1/93, gibt es diese Rechtsfigur auch in Hamburg.

von (mutmaßlich) schwangeren Frauen sei ein behördliches Einschreiten vielmehr im öffentlichen Interesse (§ 1 Abs. 1 PolG BW) geboten.

Das BVerwG weist die Beschwerde des Vereins gegen die Nichtzulassung der Revision zurück. Sehr knapp legt es dar, dass der Ausgleich von Persönlichkeitsrecht und Meinungsfreiheit hier keine revisible Frage aufwirft, da die Abwägung beider Grundrechtspositionen höchstrichterlich hinreichend geklärt sei. Die Frage, ob ein behördliches Einschreiten auch ohne Veranlassung durch die Betroffenen im öffentlichen Interesse liege, richte sich nach Landesrecht (§ 1 Abs. 1 PolG BW) und sei daher bundesgerichtlich nicht revisibel. Ferner prüft das BVerwG vier vom Verein vorgetragene Verfahrensrügen, die nicht durchgreifen.

Würdigung der Entscheidungen

Der Ausgleich zwischen Meinungsfreiheit und allgemeinem Persönlichkeitsrecht – welches das Persönliche betrifft, aber auch im öffentlichen Raum gilt – ist den Gerichten in diesem Fall gelungen. Zwar hat die Meinungsfreiheit auf Grund ihrer Demokratiefunktionalität einen besonderen Stellenwert und müssen Meinungsäußerungen mit sehr wenigen Ausnahmen im öffentlichen Raum geduldet werden. Anders stellt sich die Situation aber dar, wenn Meinungen nicht kundgetan, sondern konkreten Personen aufgezwungen werden sollen, die diesen nicht ausweichen können. Darauf hat schon das BVerfG hingewiesen, als es geurteilt hat, dass ein Arzt grundsätzlich nicht gegen Proteste gegen seine Tätigkeit auch bei Schwangerschaftsabbrüchen vorgehen könne: „*Vor dem Hintergrund, dass Art. 5 Abs. 1 GG zwar das Äußern von Meinungen schützt, nicht aber Tätigkeiten, mit denen anderen eine Meinung – mit nötigenden Mitteln – aufgedrängt werden soll, erscheint es nicht ausgeschlossen, auf diesen Gesichtspunkt und die damit verbundene Einmischung in die rechtlich besonders geschützte Vertrauensbeziehung zwischen Arzt und Patientin im Einzelfall ein verfassungsrechtlich tragfähiges Verbot von bestimmten Formen von Protestaktionen zu stützen.*“[6] Schon das VG Freiburg hat auf die besondere Verletzlichkeit der eine Schwangerschaftsberatung aufsuchenden Frauen und auf die strikte Vertraulichkeit der Beratung, welche auch dem Schutz des ungeborenen Lebens diene, hingewiesen. Es ließe sich hinzufügen, dass Frauen, die einen Schwangerschaftsabbruch in Erwägung ziehen, eine anerkannte Beratungsstelle aufsuchen müssen, sich also von Gesetzes wegen an einem Ort befinden, an dem sie Abtreibungsgegner/innen nicht ausweichen können.

6 BVerfG vom 08.06.2010 – 1 BvR 1745/06.